

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2010 de 2019

Carpetas Nos. 3193 y 3566 de 2018	Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL
Aprobación

ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA
Derecho de petición. Nota presentada por varios ciudadanos

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 6 de febrero de 2019

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Pablo D. Abdala.

Miembros: Señores Representantes Cecilia Bottino, Catalina Correa, Darcy de los Santos, Macarena Gelman, Pablo González, Rodrigo Goñi Reyes, Pablo Iturralde Viñas, Ope Pasquet, Daniel Radío y Javier Umpiérrez.

Invitados: Por la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, señoras Ana Vigna, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR; Graciela Riephoff, asesora del Comisionado Parlamentario; Margarita Hermida, ex directora de la cárcel de mujeres Cabildo; Soledad González, Cotidiano Mujer; Lucía Pérez, asesora para igualdad de género de la Intendencia de Montevideo y Diana Balado, Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales.

Secretaria: Señora María Eugenia Castrillón.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

═════II═════

SEÑOR PRESIDENTE (Pablo Abdala).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir a una delegación de la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad integrada por las señoras Ana Vigna, docente de Udelar, Facultad de Ciencias Sociales; Graciela Riephoff, asesora del comisionado parlamentario; Margarita Hermida, integrante de Rotary, ex directora de cárcel de mujeres Cabildo; Soledad González, de Cotidiano Mujer; Lucía Pérez, de la asesoría para la igualdad de género de la Intendencia de Montevideo, y Diana Balado, del Centro de Estudios de Ciencias Sociales de la Udelar, quienes comparecen para pronunciarse sobre el proyecto de ley a estudio de la Comisión denominado Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional.

Hemos acordado a través de Secretaría una exposición de parte ustedes de aproximadamente quince minutos. Hemos empezado con algún retraso porque esta reunión estaba pactada para la hora 10 y 30. Por lo tanto, explayándose todo lo que sea necesario, les pedimos que hagan el mayor esfuerzo de concisión a efectos de que luego los señores diputados puedan formular las consultas que deseen.

SEÑORA HERMIDA (Margarita).- Antes que nada, quiero señalar que presté servicios en el sistema penitenciario como directora y coordinadora. Desde que pasé a situación de retiro formo parte de la sociedad civil Rotary, que es una organización internacional que está apoyando al sistema penitenciario desde hace más de seis años; hoy he venido en su representación.

En esta instancia vamos a plantear los aportes de la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad para el proyecto de ley relativo a la organización del sistema penitenciario nacional.

La Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, creada en el año 2006, se encuentra conformada por una amplia heterogeneidad de actores de la organización civil, la academia y las entidades gubernamentales con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de privación de libertad de las mujeres en nuestro país.

Desde esta Mesa saludamos la iniciativa de crear una ley que organice el sistema penitenciario nacional y consolide las importantes transformaciones que se han venido llevando adelante en estos últimos años en el marco del proceso de reforma penitenciaria. Asimismo, consideramos como altamente favorable la salida del sistema penitenciario de la órbita del Ministerio del Interior. No obstante, consideramos que es necesario fortalecer la perspectiva de género y, en particular, visibilizar las especificidades vinculadas a las mujeres dentro del sistema, tanto en lo relativo a las privadas de libertad como a las funcionarias.

Tal como sabemos, el sistema penitenciario constituye un ámbito que ha estado dominado históricamente por hombres, siendo estos la amplia mayoría, tanto en la población privada de libertad como a nivel del personal y de las autoridades. Esta es una situación que no resulta privativa del Uruguay sino que se da en los sistemas carcelarios a nivel internacional, lo cual se ha traducido en diversos modos de invisibilización de la mujer y reforzamiento de los estereotipos tradicionales de género. Por ejemplo, en cuanto al alojamiento no se establecen diferencias entre establecimientos específicos para mujeres o sectores dentro de las unidades para varones.

En este sentido, y para comenzar, vemos con preocupación que en el único momento en que el proyecto de ley hace mención específica a la situación de las mujeres privadas de libertad es cuando refiere a las madres con hijos, desconociendo las

especificidades de la reclusión femenina en todos los otros aspectos de sus vidas no vinculados a la maternidad.

A continuación, planteamos algunos puntos de preocupación.

En primer lugar, en relación a las actividades laborales, el artículo 75 del proyecto considera las actividades laborales como un deber para las penadas y supone la pérdida de beneficios en caso de rehusarse a trabajar. Desde la Mesa consideramos al trabajo de las personas privadas de libertad como un derecho fundamental, que ha sido vulnerado sistemáticamente, particularmente en el caso de las mujeres. En la actualidad, estimamos que hay tan solo un quinto de las mujeres trabajando por lo que el acceso a plazas laborales es aún más restringido que para el promedio del sistema penitenciario.

Vemos asimismo con preocupación el hecho de que el proyecto establezca explícitamente que las actividades laborales dentro de prisión no estarán reguladas por el régimen laboral del derecho común. No están previstos en el proyecto aspectos vinculados a la seguridad social laboral como jubilaciones, licencias por maternidad, asignaciones familiares, regulación de las remuneraciones. En los casos de prisión domiciliaria señalamos que muchas de las mujeres suelen quedar abandonadas por sus familias y que, si bien puede ser una muy buena medida, sugerimos que en esos casos se contemplen otros apoyos con OSLA, así como posibilidades de salidas laborales, etcétera. Si bien el proyecto prevé en su artículo 84 el tema de la comercialización de los productos resaltamos la importancia y la urgencia de abordar este problema grave respecto al trabajo en cárceles.

En segundo término, en cuanto a la actividad educativa, vemos con preocupación que no se recuperen los artículos 33 al 37 de la Ley N° 14.470 de 1975 que garantizan la promoción de la enseñanza secundaria por parte de la autoridad carcelaria, el fomento de la enseñanza técnica para el mayor número de reclusos posible, la coordinación de los planes de enseñanza con la educación pública a nivel nacional a fin de garantizar la posibilidad de continuar los estudios luego del egreso penitenciario y la obligación de contar con bibliotecas en cada establecimiento penitenciario y facilitación de materiales didácticos para el aprendizaje, como libros, periódicos y materiales para escribir. En este sentido, la ley que se propone menciona en el artículo 69 únicamente la ratificación de la Constitución de la República e instituye de forma excesivamente vaga la responsabilidad del INR en la educación de las personas privadas de libertad y lo condiciona al tratamiento aplicado. Llama la atención que las posibilidades educativas estén condicionadas al tratamiento que recibe cada persona y no a una política universal y garantista por parte del Estado.

El artículo 70 de la presente ley especifica que la educación no puede ser limitada por motivos injustificados, pero es el entender de esta Mesa que es necesario especificar que no serán justificados los motivos relativos a las medidas disciplinarias. Creemos que es fundamental que las actividades laborales y educativas no puedan ser condicionadas por sanciones, ya que constituyen un derecho de las personas que no debería ser suspendido por la privación de libertad.

De igual forma, no se observan especificaciones respecto a las leyes, protocolos convenidos desde el INR con otras instituciones relacionadas a la educación como ANEP, Codicén y Udelar.

El trabajo y el estudio conforman dos pilares básicos de las políticas penitenciarias, además de constituirse como derechos fundamentales establecidos en la normativa nacional e internacional relativa a la privación de libertad.

En este sentido, consideramos este proceso de discusión del proyecto de ley para regular el sistema penitenciario como una oportunidad única para dejar sentado el carácter garantista del Estado uruguayo en relación a su compromiso a velar por que estos derechos que han estado históricamente vulnerados para la población privada de libertad, y particularmente para el caso de las mujeres, se hagan efectivos.

En tercer lugar, respecto a la salud, nos preocupa la ausencia de una perspectiva de atención integral para las mujeres en términos generales, pero también en lo que refiere a la salud sexual y reproductiva, al consumo problemático de sustancias y la atención de la salud mental, considerando el alto índice de psicofármacos que se indican a las mujeres en privación de libertad. Como señalaba Vigna en 2010, el porcentaje de mujeres que consume medicamentos psiquiátricos llega casi a triplicar al porcentaje masculino. Este dato nos muestra el lugar del control farmacológico en las cárceles femeninas.

En cuarto término, en cuanto a la situación de las mujeres con hijos, hijas y embarazadas, se plantea lo siguiente.

Debido a la perspectiva androcéntrica que aún predomina en el sistema penitenciario consideramos altamente riesgoso lo establecido en el artículo 56 del proyecto sobre madres con niños. Sobre la edad de permanencia de los niños y niñas se establece una disminución considerada en la Ley N° 14.470 que establecía los cuatro años como excepciones hasta los ocho. Años. De esta forma, se invisibiliza el interés superior del niño tal como lo señalan la Convenciones de los Derechos del Niño, las Reglas Mandela, las Reglas de Bangkok, considerando que Uruguay es país miembro de las Naciones Unidas.

Por otra parte, llama la atención que no haya ninguna mención al Protocolo de actuación sobre la atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad.

En relación a que las madres desde el momento del nacimiento del hijo y mientras permanezcan ocupándose de su cuidado deberán ser relevadas de toda actividad incompatible, queda librado a la consideración de terceros, que no están claramente identificados, en los que recaerá la definición de si las actividades laborales, educativas, recreativas o de otro tipo, desarrolladas por las mujeres previo a la maternidad, son incompatibles o no con esta última. Desde la Mesa queremos dejar sentado que si bien vemos con buenos ojos que se establezcan políticas que permitan a las mujeres privadas de libertad compatibilizar sus obligaciones laborales con las derivadas de los cuidados de sus hijos e hijas entendemos que es altamente positivo, tanto para las madres, como para sus hijos o hijas, contar con la posibilidad de continuar realizando otro tipo de actividades que redunden en el fortalecimiento de proyectos de desarrollo personal. En todo caso, deberá ser la mujer madre y no un agente externo quien defina cuál será su participación en las esferas de la vida. Dicho de otro modo, la maternidad no puede ser, en ningún caso, un motivo por el cual una mujer pierda su plaza laboral o educativa. A tales efectos, el Estado deberá brindar un sistema de cuidados para lo niños y niñas en la unidad, además de garantizar su traslado cuando asistan a centros de primera infancia.

No hay ninguna mención a la búsqueda de medidas alternativas a la prisión en el caso específico de las mujeres, tal como lo establecen las Reglas de Bangkok: "[…] se preferirá poner sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y a las mujeres que tengan niños a cargo", ni a la prisión domiciliaria para las mujeres embarazadas o que estén amamantando (Ley Nº 17.897).

Visualizamos un vacío sobre la situación de las mujeres embarazadas respecto a las especificidades que hacen a la atención de la salud -controles médicos y exámenes de

rutina-, consideraciones específicas en los traslados y conducciones, relación con el hospital y consideraciones de seguridad en el momento del parto y posparto respecto a la utilización de grillletes y esposas, así como presencia del padre o familiar.

Se deberían prever protocolos específicos que atendieran aspectos sobre la seguridad para las mujeres embarazadas, parto y posparto.

Entendemos importante considerar algunas características que deberían tenerse en cuenta para un establecimiento que contemplara mujeres con hijas e hijos: figura adjunta al equipo de dirección con la participación privilegiada de INAU, que direccione y articule acciones en consonancia con las políticas de infancia, personal capacitado y especializado en primera infancia, ubicación del establecimiento con enclave barrial y presencia de organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas que acompañen, tanto a las mujeres, como a los niños y niñas.

Un establecimiento que aloje a niños y niñas deberá trascender aquellos aspectos que identifican al centro como una unidad penitenciaria -tratamiento interno, formas de comunicarse, organización de la vida cotidiana-, establecimiento relativamente pequeño -aproximadamente 30 niños/niñas- y ser lo más similar a un hogar. Deben contemplarse aspectos relacionados con salud, higiene, alimentación, instalaciones específicas para la primera infancia, espacios verdes, propuestas dirigidas específicamente a los niños y niñas, visitas y relación con las familias.

En relación a la frecuencia de visita de niños y niñas que no convivan con sus mamás en la unidad de internación y adolescentes que no superen los dieciocho años tendrán visitas sin restricciones de frecuencia e intimidad. Si bien la duración y horario se ajustará a la organización de la unidad será con el fin de facilitar al máximo posible las oportunidades para la práctica del relacionamiento y estrechar vínculos.

Asimismo, recordamos las Reglas de Bangkok, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Ley Nº 14.470 -que quedaría derogada con la aprobación de la presente ley en relación a régimen penitenciario-, que prohíben las medidas de aislamiento y de corrección disciplinaria de las mujeres embarazadas y de las madres que conviven con sus hijos y proponen reaccionar con flexibilidad ante las necesidades de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres con hijos.

En quinto término, en cuanto a las poblaciones específicas, si bien la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad está enfocada principalmente en la situación que atraviesa la población femenina deseamos remarcar que muchas de las consideraciones aquí hechas afectan igualmente a otras poblaciones específicas, destacando la ausencia en el proyecto de las mujeres y los hombres trans, de la población de lesbianas, gays y migrantes.

Uno de los problemas mayores que presenta la población migrante en cárceles es la soledad absoluta en la que se encuentran. En el caso específico de las mujeres, muchas son madres con hijos en su país de origen. En este sentido, sería recomendable considerar la posibilidad de que pudieran cumplir su condena en el país de origen, siempre y cuando ellas así lo solicitaran, así como que se habilitara inmediatamente su retorno cuando accedieran a la libertad anticipada o prisión domiciliaria, cosa difícil de implementar en la actualidad en estos casos.

Otro punto importante es habilitar el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo para aquellas que están en situación de encierro. Muchas de las mujeres migrantes que caen presas al ingresar al país están embarazadas y no pueden acceder a un aborto por los requisitos impuestos a]as mujeres migrantes en la Ley Nº 18.987.

Tomando como ejemplo la excepcionalidad introducida en la Ley Nº 19.580 contra la violencia basada en género para migrantes víctimas es que sugerimos implementar una nueva excepción con respecto a las que se encuentran privadas de libertad.

Actualmente, el sistema penitenciario ha venido atendiendo y mejorando sustancialmente la situación de las personas trans privadas de libertad. Encontramos mujeres trans en un módulo de Comcar que no han terminado su cambio de nombre y sexo registral, así como mujeres trans que tienen el trámite concluido y están en cárceles de mujeres. Hasta el momento, no ha habido ningún hombre trans con cambio registral que se debiera trasladar a la cárcel de hombres. ¿Se trasladará desde la cárcel de varones a la de mujeres, en el caso de aquellas mujeres trans que realizaron su cambio de nombre y sexo registral dentro del sistema penitenciario? ¿Qué pasa con aquellas personas trans que en la actualidad están en el módulo específico para mujeres trans?

Esta población plantea grandes desafíos a la institucionalidad, que ha organizado de forma binaria a las personas privadas de libertad, mujeres y hombres.

En este sentido, señalamos que el artículo 50 del proyecto de ley explicita la clasificación según género de la persona, pero no explicita cómo se designa el género, entrando en posibles contradicciones, como la actual legislación.

Recomendamos que la persona trans pueda decidir en qué tipo de establecimiento cumplir la condena. Esta decisión debe ser tomada con información. En particular, vemos con preocupación el caso de los varones trans en cárceles de hombres. Lo que debe primar es la seguridad física de estas personas, porque más allá de los cambios hormonales y de documentos, se puede generar una situación no deseable para varones trans en cárceles de varones. Los delitos de violencia sexual hacia cuerpos con vulva en cárceles de varones no son deseables, pero pueden suceder. Esto no deberá, bajo ningún concepto, negar o invisibilizar la identidad de género de esta persona.

Asimismo, es importante incluir en el artículo 2º la discriminación por identidad de género, que en el documento inicial no está considerada.

En el caso de las personas que cobran pensión por discapacidad deberían continuar cobrándola debido a que se trata de un complemento para su atención.

En cuanto al egreso, queremos destacar la importancia de pensar el tránsito por la prisión desde el egreso y en la búsqueda de abordajes que posibiliten que el INR pueda relacionarse con otras instituciones, tales como la Dinali, en la búsqueda de una inserción social para aquellas personas que egresan del sistema penitenciario. Es importante facilitar abordajes sociofamiliares en clave de red a los efectos de identificar alternativas de hogar y laborales a las que puedan integrarse una vez liberadas.

En cuanto a las sugerencias para la reglamentación interna del INR se encuentra la de estudiar la posibilidad de crear un sector de compras de productos de atención de necesidades básicas, considerando el alto porcentaje de mujeres que no tienen visitas.

Con respecto a la vestimenta, consideramos de importancia garantizarla de acuerdo con la condición climatológica, pero evitando el uso del uniforme, que consideramos altamente estigmatizante.

Entendemos necesario crear un sistema de información transparente, que garantice la atención de las mujeres, que implique la capacidad de articulación entre el INR y otras instituciones, como INAU, ANEP, Mides, etcétera.

Asimismo, destacamos la importancia de trabajar sobre el acceso a la información que tienen las mujeres sobre su situación legal, pero también la relacionada a la situación de sus hijos, de los familiares, etcétera.

Para finalizar, queremos dejar planteada la importancia de construir espacios de diálogo y aportes de los distintos actores involucrados con el sistema penitenciario, plural, multisectorial, para construir una ley innovadora.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como es habitual, damos lugar a las preguntas, comentarios o pedido de aclaración que los señores diputados quieran formular con respecto a la exposición que acabamos de escuchar.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- La exposición ha sido muy clara. Además, advierto que nos dejarán por escrito los planteos realizados, que son concretos y varios de ellos muy pertinentes.

En su momento, integramos -aquí hay otros legisladores que la integran- la Comisión Especial para el Seguimiento de la Situación Carcelaria. De manera que conocemos la problemática de las mujeres privadas de libertad. La delegación ha planteado otras cuestiones con respecto al género. Entiendo que esos puntos deberán ser revisados.

Reitero que, a mi juicio, la exposición fue muy precisa. Estamos empezando a considerar el proyecto, para lo cual, en esta etapa recibimos delegaciones. Nuestra voluntad es que se trate y se apruebe, en virtud de que es necesario -tal como lo destacó la delegación- contar con una normativa legal en este sentido. Consideramos, fundamentalmente, la pertinencia de que el sistema penitenciario salga de la órbita del Ministerio del Interior. Como Comisión nos comprometemos a trabajar en este proyecto; por ello figura en primer lugar del orden del día de la sesión.

Analizaremos las propuestas que se hicieron en la detallada intervención de la delegación, a fin de que a la hora del tratamiento en particular veamos cuáles de esos aportes se pueden incorporar.

Muchas gracias.

SEÑORA GONZÁLEZ (Soledad).- Queremos ponernos a las órdenes en caso de que necesiten ampliación de la información o documentación sobre los puntos que tocamos, dado que lo que presentamos es un breve resumen.

Asimismo, quiero aclarar que la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad está integrada por organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, como la Universidad y la Oficina del comisionado parlamentario, pero, en esta instancia, las organizaciones que acordaron este documento son las de la sociedad civil, con la Universidad y la Oficina del comisionado parlamentario para que no haya un choque de intereses, porque también integran la Mesa instituciones públicas que rigen el sistema.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin perjuicio de que, por supuesto, la exposición ha quedado debidamente registrada en la versión taquigráfica, cabe señalar que la Mesa cuenta con varios ejemplares de la exposición que ha sido leída, los cuales quedan a disposición de los señores legisladores.

Por supuesto, si necesitáramos cualquier información adicional o aclaración, nos comunicaremos con los integrantes de esta delegación, sin falta.

Asimismo, estamos a las órdenes para que ustedes, durante el desarrollo del análisis de este proyecto de ley, puedan hacer llegar alguna otra información adicional que consideren relevante.

SEÑOR UMPIÉRREZ (Javier).- Como decía la diputada Bottino, la exposición ha sido muy clara.

Simplemente, quiero plantear una duda. Provengo del departamento de Lavalleja, donde la unidad de mujeres privadas de libertad tiene algunas fortalezas interesantes. Como integrante de la Comisión Especial para el Seguimiento de la Situación Carcelaria, realicé una visita al lugar en el que se advierte un avance importante.

En cuanto a lo que plantean con respecto a los beneficios, creo que, en parte, ya se ha legislado en ese sentido. Me refiero a que no acogerse a la posibilidad de estudiar, de trabajar o a otros beneficios implica no redimir la pena. No sé si el planteo que ustedes hacen va en sentido contrario o no. Me pareció entender que ustedes señalaban -luego lo verificaremos en el documento que nos dejan- que si no optan por estudiar o por aceptar cualquier otro tipo de posibilidad que ofrece el sistema, no pueden redimir la pena. A mí me parece que está bien dar oportunidades con la consigna de bajar la pena. Esa es la duda que quería plantear, relativa al artículo 75.

En general, sus aportes me parecen muy importantes.

SEÑORA VIGNA (Ana).- En realidad, nuestro planteo tiene dos partes.

Por un lado, vemos con preocupación el hecho de que el trabajo se plantee no solo como un derecho, sino como una obligación, supeditada a la pérdida de una serie de beneficios, no solo el de redención de la pena, sino también la posibilidad de visitas extra y demás.

Por otro lado, esto contrasta con la actual realidad penitenciaria, en la que no está garantizado el derecho a plazas laborales y educativas para todas las mujeres que desean participar de esas actividades. Esto pasa en todo el sistema penitenciario, pero en modo más acuciante en el caso de las mujeres. Por lo tanto, hay una contradicción en ese sentido.

Pensamos que el proyecto de ley debería poner el énfasis en garantizar el derecho al acceso a la educación y al trabajo y no tanto en los beneficios que se perderían en caso de no participar en este tipo de actividades, que hoy en día no están garantizadas ni siquiera para la mitad de la población.

SEÑORA RIEPHOFF (Graciela).- El proyecto de ley establece que las mujeres, una vez que tengan a su hijo, podrán ser relevadas de su actividad si esta es incompatible con el cuidado del hijo o hija. Nos parece que esto debería ser más específico, porque puede ser complejo de administrar. Consideramos que se podría establecer que la mujer contara con un sistema de guardería, una forma de cuidado, de manera de hacer ambas cosas, como el resto de las mujeres fuera de ese ámbito. Este punto rechina un poquito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos los aportes realizados por la delegación.

(Se retira de sala la delegación de la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad)

——Antes de ingresar a los asuntos del orden del día, cabe señalar que hay algunos asuntos entrados, cuyo detalle figura en el repartido que nos ha hecho la Secretaría. Entre ellos, hay uno con respecto al cual quiero plantear una moción a la Comisión. Me refiero al derecho de petición presentado por varios cientos de ciudadanos de la

República relativo a la promoción de un juicio político a los distintos integrantes del Poder Ejecutivo respecto al contrato suscrito por el Gobierno con la multinacional UPM.

Más allá del mérito o demérito del planteo o de la justificación o no de promover un juicio político, considero que la Comisión debería considerar este asunto.

Me adelanto a decir que he hecho un análisis primario del planteamiento. A mi juicio, es probable que no haya elementos suficientes para promoverlo; lo digo con absoluta honestidad intelectual. Inclusive, no aparecen aquí individualizadas las autoridades respecto de las cuales el juicio político o esa solicitud estarían referidos. Sin perjuicio de esto, entiendo que la Comisión debería considerar el escrito presentado y los fundamentos que se esgrimen, en los que se invocan posibles apartamientos de la Constitución, posibles afectaciones a la soberanía nacional a partir de distintos contenidos de ese contrato suscrito por el gobierno con la empresa multinacional, eventuales violaciones a distintos preceptos constitucionales -entre ellos, el artículo 47, referido a la utilización del agua como recurso-, la eventual o posible invasión de la competencia de distintos Poderes del Estado por parte del Poder Ejecutivo a la hora de suscribir este contrato y de los propios gobiernos departamentales, todo lo cual, por supuesto, es controversial y, de hecho, controvertible. Reitero: considero que la Comisión debería procesar el análisis de este asunto, darle tratamiento, instruir este procedimiento y, llegado el momento, tomar la decisión que entienda pertinente.

Como hay afirmaciones muy categóricas con respecto a los temas que muy rápidamente he enunciado y, probablemente, también a otros, entiendo que sería menester conocer la posición del Poder Ejecutivo. Creo que deberíamos convocar a los representantes del Poder Ejecutivo a los efectos de que se expidan con relación a las afirmaciones y señalamientos que el escrito contiene. En ese sentido, me parece una alternativa razonable y eficiente invitar a quienes en nombre del Poder Ejecutivo y del gobierno nacional suscribieron ese contrato: el secretario y prosecretario de la Presidencia de la República, doctores Miguel Toma y Juan Andrés Roballo, y el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, contador Álvaro García.

Esa es mi moción concreta, a efectos de dar la oportunidad al Poder Ejecutivo de pronunciarse con relación a esto. Además, en función de la competencia de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, como estamos frente a un planteamiento que se sustenta fundamentalmente en cuestiones de inconstitucionalidad y, por añadidura, de legalidad, en el sentido más amplio del término, entiendo que la Comisión debería abocarse al análisis de esta cuestión, con independencia de las resultancias y derivaciones que esto pueda tener.

Quiero que se me interprete bien: no estoy anunciando por anticipado que sea partidario de promover un juicio político. Probablemente, esa no sea la consecuencia lógica ni desde el punto de vista político ni jurídico. Reitero que, tal vez, la petición o el planteamiento presentado tenga una debilidad importante en ese aspecto, no así -por lo menos desde mi punto de vista- en los demás fundamentos incluidos en esta presentación y que, a mi juicio, son serios, atendibles, y creo que están muy bien propuestos, por lo que entiendo que la Comisión debería abocarse a su análisis y consideración.

Ese es el planteo que quería hacer.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Queremos aclarar que tomamos conocimiento de esta petición cuando figuró en los asuntos entrados de una sesión de la Cámara del mes de diciembre. Por asuntos administrativos, tuvimos alguna dificultad para acceder a esta petición que, si no me equivoco, refiere al artículo 30 de la Constitución, pero luego,

cuando pudimos llegar a ella, tratamos de hacer un análisis de situación. No es sorpresa para nosotros que cada vez que el gobierno nacional -también ha pasado a los gobiernos departamentales a lo largo y ancho del país- toma una iniciativa sobre alguna situación y recorre los pasos pertinentes, aparezcan por todos lados los agoreros de la inconstitucionalidad y todo este tipo de recursos.

Por lo que he entendido, la petición nos está solicitando que nos pronunciemos como Cuerpo sobre la oportunidad o no de un juicio político al Poder Ejecutivo. Más allá de que concuerdo con lo que dice el señor presidente de la Comisión en cuanto a que no está definido específicamente a quién va dirigida, surge que sería al señor presidente y sus ministros. Por muchísimas coincidencias, pero más que nada la geográfica, tuvimos la suerte de encontrar a una persona que entendemos está formada en el tema y le hicimos una consulta netamente primaria. Se trata del doctor Korzeniak, que con mucha amabilidad nos brindó unas líneas de trabajo y se comprometió a profundizarlas. Lo primero que nos aclaraba es que al ser una petición instrumentada en el artículo 30 de la Constitución, como Cuerpo, no tendríamos ni siquiera la obligación de tratarla. Cuando hacemos el análisis de la propuesta y nuestros profesionales, no solo el doctor Korzeniak, coinciden en la insustancia de la denuncia, consideramos que tenemos temas mucho más relevantes en los que necesitamos avanzar. En esto existe una insustancialidad total. Esa es nuestra definición. Podemos leer y verter algunos elementos si el debate lo requiere, ya que nos brindaron elementos -nosotros no tenemos la preparación para generarlos y lo reconocemos-, pero sinceramente consideramos que esto es insustancial.

Ahora quiero plantear una cuestión de neto corte político.

Desde 2015 en adelante, hemos tenido acuerdos de trabajo muy marcados, y para nosotros fue una sorpresa que de un día para otro el presidente de la Comisión anunciara que íbamos a tratar en la primera sesión un tema que entró al Parlamento prácticamente por la ventana de atrás. Todos los periodistas nos empezaron a consultar; estoy seguro de que a muchos de ustedes los llamaron para consultarlos sobre este tema del que, reitero, no teníamos ninguna noticia oficial. Quiero dejar planteado el manejo que se hizo de esto, porque me parece que hemos trabajado muchísimas veces en la discrepancia total, pero con acuerdos en los mecanismos de trabajo.

No consideramos oportuno este planteo en función de lo insustancial que resulta -recogida la opinión del doctor Korzeniak- y porque, repito, tenemos una agenda que nos ha obligado a ser convocados inclusive en este mes de febrero.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer una aclaración sobre el aspecto que mencionaba el señor diputado Darcy de los Santos.

Él utilizó la palabra "manejo", y quiero aclarar que los planteamientos que formulé públicamente no los hice en mi condición de presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, más allá de que es difícil para cualquiera de nosotros desdoblarnos de la doble condición de presidente circunstancial de una comisión y de integrante de ella; pero fue en esta última condición que mencioné lo que dije. Como legislador, en función de la iniciativa que todos tenemos para promover instancias parlamentarias en el ámbito de las comisiones o el plenario, trasmití lo que ahora estoy formalizando en mi legítimo derecho, que es proponer a la Comisión -simplemente estoy proponiendo, porque es la única capacidad que tengo, luego la Comisión es la que resuelve- generar una instancia y convocar a las autoridades del Poder Ejecutivo para que se pronuncien sobre determinado aspecto. Reitero que eso está entre las prerrogativas que todos tenemos como integrantes del cuerpo, y particularmente en el ejercicio de la función de contralor de los partidos de la oposición, parece claro que tenemos derecho a ejercer esta atribución establecida en la Constitución.

Por otra parte, no era necesario que varios cientos de ciudadanos presentaran esta petición para que nosotros tuviéramos la oportunidad de generar esta instancia; la podríamos haber generado antes. A pesar de que en este caso el acceso a la información no ha sido sencillo -debo decirlo, sin pretender abrir un debate ahora-, mi partido generó varias instancias en distintas comisiones de esta Cámara y del Senado e, inclusive, un llamado a sala simultáneo en el Senado a varios ministros, hace ya algún tiempo. Por lo tanto, después de haber leído y analizado el planteamiento que hemos recibido y, en función de que advierto una serie de señalamientos que pueden resultar compartibles y que, compartibles o no, son muy serios y desde mi punto de vista están muy bien fundamentados, he entendido oportuno y considero que es una buena oportunidad que la Comisión se aboque al análisis de este tema, sin necesariamente distraer su atención de todos los demás. No estoy pretendiendo que la Comisión se aboque en exclusividad al análisis de esta cuestión y descarte todo lo demás; simplemente, solicito que se convoque a estos tres funcionarios en una única instancia -que no insumiría más de media hora o una hora- para que nos den la visión del Poder Ejecutivo con relación a este planteo ciudadano.

Es cierto lo que dice el doctor Korzeniak en cuanto a que, ante el derecho de petición, la Administración no está obligada a pronunciarse, pero creo que, desde el punto de vista político -no desde el punto de vista jurídico-, ante un planteamiento acompañado por la voluntad de un número tan importante de ciudadanos con relación a un tema que sabemos que ha suscitado una enorme polémica en el ámbito público y de enorme importancia como la inversión que la empresa UPM se propone llevar adelante y las decisiones que a ese respecto el Poder Ejecutivo viene adoptando, no está de más que procedamos en el sentido que yo propuse. Los votos estarán o no, y será la Comisión la que en última instancia tome la decisión respectiva.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- No pude hablar con el compañero Darcy de los Santos y no sabía de la conversación que tuvo con el doctor Korzeniak. Tengo muchas dudas sobre lo que fue planteado y me gustaría profundizar al respecto.

La primera duda que me surge es sobre la fecha de presentación de la petición; sería interesante analizar eso para saber de qué estamos hablando porque, de acuerdo con el artículo 318 de la Constitución, existe un plazo de ciento veinte días a partir de la presentación. Si no se responde en esos ciento veinte días, se da por generada la respuesta.

En segundo lugar, me gustaría recibir los antecedentes porque, si ya concurrieron varios ministros a esta Casa, las versiones taquigráficas nos podrían ilustrar sobre este tema que desconozco completamente. Una vez que tengamos esos elementos, podremos evaluar el planteo que hace el presidente de la Comisión. Hasta ese momento, no estaremos en condiciones de votarlo.

SEÑOR ITURRALDE (Pablo).- Descuento la buena fe con la que actuó la Presidencia; me parece que vale la pena reafirmarlo.

Considero atendible lo que plantea el señor diputado de los Santos; me gustaría conocer la opinión del doctor Korzeniak porque nos ilustra siempre y mucho la opinión de un destacado jurista como él.

En cuestiones parlamentarias, los llamados, y en este caso las invitaciones, no tienen ningún contenido previo en un sentido negativo. Se trata simplemente de conocer cómo se procedió en el momento de firmar. Tiene que ver con la transparencia, que siempre es buena, en particular cuando la Presidencia de la República actúa sin un Ministerio porque extrae del contralor parlamentario cualquier tipo de actividad del Poder

Ejecutivo. Representando al Partido Nacional, tuve la suerte de discutir sobre esto con el presidente de la República: cada vez que se traslada algo a Presidencia de la República, a nosotros nos está impedido llamar a los efectos de analizar y eventualmente censurar a algún ministro porque no hay un responsable. Por consiguiente, creo que en este caso procede la invitación y que la Secretaría de la Presidencia vendría con gusto, porque el presidente nos manifestó que lo haría todas las veces que fuera necesario. Se trata de transparencia y nos vendría bien a todos, no necesariamente para juzgar en forma negativa, sino para escuchar fundamentos. Me interesa mucho, porque sé que la decisión tomada está basada en fundamentos jurídicos.

Reitero que descuento la buena fe de la Presidencia de la Comisión, como deberíamos hacer todos.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Me parece que el tema que plantean estos ciudadanos es de evidente importancia y relevancia.

Hace mucho tiempo que se discute en el país sobre los distintos aspectos de un eventual acuerdo con UPM. Se ha discutido desde múltiples puntos de vista: si económicamente le conviene al país; los efectos que esto tendría para bien o para mal; el impacto sobre el medio ambiente. Todo ha sido controvertido, y algunos aspectos no son de completo conocimiento público. No se ha dado difusión a todos los aspectos relevantes de esta cuestión, en función de que se ha mantenido cierta reserva administrativa sobre ellos, lo cual me parece especialmente preocupante vista la magnitud de la obra y el tiempo durante el cual producirían sus efectos la obra misma y los acuerdos que serían su base jurídica.

Entre esos cuestionamientos a un eventual acuerdo, los hay de carácter jurídico. Uno de los firmantes de esta petición -según tengo entendido- es el doctor Hoenir Sarthou, un abogado conocido, reconocido, prestigioso, a quien muchos de nosotros tenemos la fortuna de conocer y estimamos personalmente, pero que, más allá de las cuestiones de estima personal, es un profesional respetado en el foro uruguayo, que además, escribe en medios de prensa, que también alterna en algunas radios, que difunde su opinión criticando duramente varios aspectos de este probable entendimiento entre la República y esta empresa finlandesa.

Pero no es el único que cuestiona esto. Circula por allí un audio de un profesor de nuestra Facultad de Derecho de la Universidad de la República, el doctor Lust, que empieza por identificarse e invocar su carácter de profesor de Derecho Administrativo o Derecho Constitucional, donde hace un cuestionamiento radical de todo esto y dice que es inconstitucional por donde se lo mire

La opinión pública está atenta a todo esto, está preocupada, y, por lo menos, tiene dudas y espera aclaraciones.

Entonces, más allá de si esto jurídicamente nos obliga a pronunciarnos o si se opera la denegatoria ficta en caso de que no haya pronunciamiento, desde el punto de vista político, desde el punto de vista cívico, estamos en el deber de tratar esto con la debida consideración, de prestarle atención y no soslayarlo como si fuera un tema de los tantos que llegan aquí que, por razones de agenda, vamos postergando. Me parece que esto tenemos que atenderlo.

No sé si podremos llegar a una conclusión, si la Cámara eventualmente podrá hacerlo, pero por lo menos, tenemos que escuchar a quienes hacen el planteo. Me gustaría hacer preguntas a sus promotores acerca del alcance que ellos le dan, el objeto específico de la pretensión respecto del cual recaería la denegatoria ficta en caso de no haber pronunciamiento, porque eso, a su vez, permite formarse opinión acerca de la

eventual justiciabilidad de esa denegatoria ficta, si esto sería materia que podría llegar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. En fin, todo eso no surge con claridad de este escrito y sobre esto me gustaría preguntar a los peticionantes.

Pero después de eso, recogiendo el planteo que hizo el señor presidente, me gustaría escuchar a las personas que mencionó, al secretario de la Presidencia, al prosecretario, etcétera, para que nos ilustren acerca de la naturaleza que ellos entienden que tiene el acuerdo que firmaron con UPM. Porque se parte de la base -uno lo escucha una y otra vez- de que es un contrato y, entonces, se habla del contrato con UPM y de lo que dice el contrato. Yo no creo que sea un contrato; me parece que es apenas una declaración de intenciones. Como ambas partes dejan a salvo su posibilidad de no cumplir con nada y retractarse de todo esto en cualquier momento sin que ello genere responsabilidad alguna, me parece evidente que no estamos ante la creación de obligaciones en el sentido jurídico preciso del término, y si no hay obligaciones, no hay contrato, porque en nuestro derecho el contrato es fuente de obligaciones.

Esto es importante, por un lado, porque cada uno puede retractarse hoy mismo y aquí no ha pasado nada -eso es lo que dice el texto-, pero también es importante porque, a partir de allí, resulta que todas las cosas que está haciendo el gobierno uruguayo con vistas a la celebración de ese contrato -que tendría que formalizarse en determinada fecha y un cierto plazo- podría ser un esfuerzo vano, porque la otra parte, la empresa finlandesa, no se obliga a nada por este texto que estamos discutiendo.

El texto que estamos considerando y al que se refiere el escrito que presentan estos ciudadanos no obliga ni a la empresa finlandesa ni al Estado uruguayo absolutamente a nada. Lo que ocurre es que, como la empresa dice que, en la medida en que se satisfagan tales y cuales requisitos, va a considerar la posibilidad de firmar un contrato -no es más que eso- y el Estado uruguayo está gastando a cuenta de esa posibilidad, yo quiero saber qué opinan estas personas que han firmado lo que para mí es una declaración de intenciones y nada más en nombre del gobierno uruguayo sobre la naturaleza jurídica del documento. ¿Estoy yo en lo cierto y acá no hay obligaciones para nadie, y todo lo están haciendo a cuenta de la buena voluntad de la empresa finlandesa, o no, o ellos entienden que efectivamente hay obligaciones, que se podrá reclamar su cumplimiento o la reparación de los daños y perjuicios que resulten del incumplimiento, en fin, que podrá haber lugar alguna instancia jurisdiccional? Me parece que todo esto, por lo menos, hay que aclararlo.

Más allá de eso, se mencionan cuestiones de ejecución, que son de importancia relativamente menor, pero que también hacen a la juridicidad de todo esto, y la juridicidad del negocio atañe a esta Comisión, que es la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Otras cuestiones son si el negocio le conviene al país, si no le conviene, si los beneficios tributarios se justifican, las fuentes de trabajo, el impacto sobre el medio ambiente, en fin, todo eso es muy importante y el Parlamento debe considerarlo, pero lo que está clarísimo es que si hay una cuestión de constitucionalidad explícitamente planteada en un negocio de esta importancia, de miles y miles de millones de dólares, por lo menos, debemos escuchar a quienes nos vienen a decir que aquí se están cometiendo gruesas irregularidades.

Cuando se dice que se están violentando las normas en materia de expropiación, algunas de las cuales están en la Constitución de la República y requieren la declaración de necesidad de utilidad general formulada a través de la ley, y sabemos que ya se han hecho algunas expropiaciones -algún integrante de esta Cámara ya ha sido expropiado y ya le han pagado la indemnización-, pero, que sepamos nosotros, ninguna ley ha declarado esa necesidad de utilidad general, me parece que lo menos que podemos

hacer es escuchar. Después veremos, en función de lo que se nos diga, qué importancia tiene eso o qué pasos habrá que seguir dando, pero por lo menos, debemos escuchar a los que traen este planteo y, después, a las jerarquías a las que aludió el señor presidente de la Comisión, las que firmaron ese texto, esa declaración de intenciones -para mí no es más que eso- en nombre del Uruguay.

Por supuesto que tenemos una agenda muy cargada, con temas muy importantes, pero creo que debemos analizar esto. Como he dicho en otras oportunidades, me comprometo a venir en cualquier momento, durante el receso o después, los días de sesión, cualquier otro día, pero frente a la opinión pública no podemos quedar como restando trascendencia a un tema de esta naturaleza, que está en discusión desde hace tiempo y cuando no lo plantea cualquiera, sino un núcleo de varios ciudadanos, entre los cuales hay algunos abogados prestigiosos y profesores que se están manifestando públicamente, propalando por las redes sociales, que todo esto es de una grosera inconstitucionalidad. Entonces, cuando nos traen el tema, no podemos ignorarlo y simplemente pasarlo al archivo, sino que, por lo menos, tenemos que escuchar. Esta es mi posición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con relación a la consulta del señor diputado Pablo González, informo que el asunto fue presentado el día 12 de diciembre de 2018 y ese mismo día se le dio entrada en la sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, fue derivado a esta Comisión e inmediatamente distribuido.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- En el mismo sentido que expresó el diputado Darcy De los Santos, también me sorprendió la llamada de la prensa en el mes de enero para consultarme sobre este tema sobre el que no tenía mayor conocimiento y que no era de los asuntos que estábamos tratando en la Comisión. Concuerdo en que nos dimos un régimen de trabajo que pasaba por tomar un tema y terminarlo. Eso fue lo que habíamos establecido.

En nuestro caso, estamos abocados a un proyecto que para nosotros es prioritario, porque fue enviado por el Poder Ejecutivo. Recién en el día de hoy recibimos a la primera delegación. En función de eso, como bancada, tenemos interés en que si hay más delegaciones, sean recibidas y, de lo contrario, nos aboquemos al tratamiento en general y en particular del proyecto, que figura en el primer punto del orden del día. Por lo tanto, para nosotros, es prioritario seguir avanzando en el tratamiento de la mencionada iniciativa.

Por otra parte, en el orden del día hay ocho puntos más. A su vez, entre los proyectos presentados, tenemos cuatro, algunos de ellos también bien importantes que, inclusive, fueron aprobados por el Senado.

Además, habíamos establecido que para nosotros era prioritario el tratamiento del Código de la Niñez y la Adolescencia. Sabemos que el Sipiav solicitó ser recibido. Como expresamos en diciembre, para nosotros, es prioritaria la aprobación de este proyecto de ley, que fue votado por unanimidad en el Senado. Las delegaciones que se han comunicado con nosotros -supongo que también lo habrán hecho con el presidente de la Comisión- nos han planteado que para ellos es muy importante su aprobación definitiva en los primeros meses de este año. Reiteramos que este proyecto de ley tiene que ser considerado por esta Comisión, incluso para darle contenido a los primeros meses de tratamiento en el plenario. Siempre hablamos de la importancia que tiene esta Comisión como generadora de contenidos para el plenario de la Cámara de Diputados, y tenemos proyectos para considerar y elevar al pleno en su oportunidad.

Con respecto al punto en cuestión, que el presidente considera como uno de los que tendríamos que abordar, en función de que tenemos que hacer una valoración política sobre su tratamiento, hoy, primer día de sesión de la Comisión, sin haber tenido un ámbito de coordinación con nuestra bancada y expresarle que este punto fue introducido hoy en el orden del día, nos excede la resolución que podamos adoptar. Por lo tanto, como es un tema muy trascendente el que está puesto a consideración con esta petición, queremos poner en conocimiento de la coordinación de nuestra bancada, inclusive, para que luego se maneje en una coordinación interpartidaria, que nos parece plenamente pertinente.

Por lo que expresaron los diputados De los Santos e Iturralde, quiero dejar sentado que en la página 508 de *Primer curso de Derecho Público. Derecho Constitucional* -Montevideo 2006- Korzeniak escribió lo siguiente: "[...] la expresión 'a petición de parte' debe entenderse en un sentido mucho más amplio, comprendiendo a un Partido, o a un particular cualquiera que sostuviese, por ejemplo, que es una víctima de un delito grave cometido por alguno de los gobernantes pasibles del juicio político. Como se trata de una 'petición', no obliga a su tratamiento; de otro modo, esta manera de interpretar la frase podría ser un estímulo para una interminable gimnasia de propuestas infundadas de juicio político". Ahí está citado lo que dice Korzeniak con respecto a si estamos o no obligados al tratamiento y lo que refiere específicamente al derecho de petición.

Por lo tanto, en función de lo que expresé, entendemos -reitero- que primero debemos hacer un análisis político de la pertinencia del tratamiento en esta Comisión. Además, hemos tenido en cuenta el planteo del señor diputado Pablo González en cuanto a que no es un tema ajeno a este Parlamento. No estamos diciendo que la Comisión no lo vaya a tratar y no se le dé trascendencia parlamentaria. Como sabemos, se está abordando en distintos ámbitos y conocer esas instancias nos va a permitir como Comisión darle el abordaje que entendamos necesario.

SEÑOR ITURRALDE VIÑAS (Pablo).- Quiero precisar el alcance de mis palabras.

Me parece que el pedido de comparecencia que usted hace no quiere decir que se toma el guante y comienza un juicio político por este tema, sino que, dadas las graves afirmaciones realizadas, se solicita la presencia de las autoridades que en nombre del Estado uruguayo firmaron una documentación -tenga el carácter que tenga-, a los efectos de obtener información.

Cabe señalar que, probablemente, esta sea la inversión más grande en la historia del Uruguay. Por lo tanto, es un tema muy importante para todos y deberíamos formar opinión, pero para eso, necesitamos todos los elementos necesarios. Bueno sería que por no tener la información se frustrara una inversión tan grande. Pero para hacerlo debidamente, necesitamos toda la información de cómo ha actuado el Estado uruguayo en este caso.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Quiero decir que son de recibo sus palabras en función de su actuación.

Vale aclarar que todos los medios de prensa que publicaron la noticia y los que nos llamaron mencionaban al presidente de la Comisión. Con esto quiero decir que no fue un planteo antojadizo el que yo hice.

Vertí aquí una posición y me gustaría dar los argumentos por los cuales considero que este tema no deberíamos tratarlo.

Por otra parte, quiero hacer una aclaración con respecto a lo que planteó el señor diputado Pablo Iturralde Viñas.

Consideramos que hay situaciones que debemos analizar porque son de interés general de la población, y perfectamente, por fuera de este petitorio, mañana podríamos solicitar la presencia del Poder Ejecutivo a efectos de solicitarle información sobre este tema y otros más que le podamos remitir. Me estoy refiriendo concretamente al instrumento que los ciudadanos utilizaron, que me parece que no es el correcto para tratar el tema, porque consideramos que no está fundado.

Voy a leer un informe del doctor Korzeniak, en el que basa su negativa -es un análisis preliminar; si esto continúa, le solicitaremos algo más profundo, que sabemos lo va a hacer, porque ese fue su compromiso-, que dice lo siguiente: "1.- El escrito se basa especialmente en los artículos 30, 93 y 318 de la Constitución. Para ser bien breve -dado el carácter preliminar de este informe- esa gestión consiste en el ejercicio del derecho de petición que tienen todos los habitantes de la República (artículo 30) para que la Cámara de Representantes inicie un 'juicio político' (artículo 93) al Poder Ejecutivo (o sea al Presidente de la República y a los Ministros), afirmando que ha violado la Constitución. De algún modo ese grupo de personas lo dicen en el 'petitorio' de su escrito, aunque no usan en ninguna parte de la expresión 'juicio político' (que es la locución española utilizada para aludir al '*impeachment*' angloamericano).

2.- La referencia de los peticionantes al artículo 318 tiene por objeto incluir este asunto en la obligación de resolverlo 'previos los trámites que correspondan para la debida instrucción del asunto', 'dentro de los 120 días'. En términos generales, en Uruguay y en todo el Derecho Comparado, la petición se distingue de la iniciativa popular fundamentalmente porque esta última obliga a la autoridad a tratarla y resolverla, incluyendo normalmente un plebiscito cuando no es resuelta favorablemente. En cambio, las peticiones, no obligan ni siquiera a ser estudiadas y, desde luego, tampoco a resolverlas. Sin embargo, nuestro artículo 318 incluyó como originalidad, las peticiones junto a los recursos administrativos, entre los mecanismos que deben ser tratados y resueltos con un plazo. Pero el sentido y la letra de esta norma son muy claros, y se limitan a la actividad administrativa, con el objeto de evitar que los habilitados a reclamar asuntos administrativos, queden imposibilitados de llegar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por simple inacción ('enterrar expedientes') de la autoridad ya que para demandar la nulidad de un acto administrativo ante el citado Tribunal, es necesario previamente haber agotado la 'vía administrativa con los recursos correspondientes' (artículo 319). Y, pasado el plazo del artículo 318, se produce la 'denegatoria ficta' y se abre el término para ir al Tribunal aludido. La petición en consulta invoca ese artículo 318 para provocar la idea de que la Cámara de Representantes está obligada a eludirla y resolverla. Pero basta con leer el mencionado artículo para advertir que refiere a peticiones y recursos ante 'toda autoridad administrativa'. Y en el caso, se trata de un escrito dirigido a una autoridad legislativa (nada menos que a una Cámara del Poder Legislativo). Confundir una Cámara del Poder Legislativo con una 'autoridad administrativa', es quizás tanto o más delirante que confundir a la policía con el Poder Judicial o sostener que el Tribunal de Cuentas es la Corte Electoral".

Luego, hace consideraciones con respecto a la buena fe humana, que me parece no es necesario mencionar aquí.

En definitiva, creo que aclara el alcance del artículo 318 y que no estaría comprendiendo esta situación.

El tercer punto plantea:

"El escrito en consulta sostiene que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para firmar acuerdos con empresas privadas, invocando el 'principio de la especialidad', y cita a Sayagués Laso, pero en la afirmación de que 'El principio de la especialidad tiene

relación con la capacidad o competencia de las personas jurídicas. Mientras que las personas físicas por el solo hecho de ser capaces están habilitadas para hacer cuanto estimen conveniente, salvo las prohibiciones legales, las personas jurídicas solo pueden actuar para el cumplimento de los fines que motivaron su creación'. Aunque he anunciado que este informe es apenas preliminar, y que no analiza la fatigosa e inverosímil argumentación de los peticionantes, me veo obligado a formular un breve comentario sobre este punto, porque siento el deber de pedir respeto para un gran profesor como Sayagués Laso, quien en su Tratado de Derecho Administrativo analiza, con su precisión característica, el aludido 'principio de especialidad'. Jamás se le hubiese ocurrido al citado célebre docente, sostener que el Poder Ejecutivo es una 'persona jurídica'. Como bien lo sabe toda persona cercana al conocimiento del Derecho, el Poder Ejecutivo no es una persona jurídica sino un órgano formado por el Presidente y los Ministros, órgano que integra a la persona jurídica Estado, persona jurídica formada por los tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) más los órganos constitucionales de contralor (Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas y Corte Electoral). Cualquiera sabe que entre 'órgano' y 'persona' hay una diferencia sustancial. Ocurre que del estudio que hace Sayagués Laso del 'principio de la especialidad' -que es muy bueno- los peticionantes transcriben precisamente una parte muy descolocada de cuanto quieren sostener. El punto me obliga a sintetizar -pero en serio- el principio de la especialidad, que rige a todos los órganos públicos (no exclusivamente a las personas juirídicas) y que consiste en que solo pueden ejercer las competencias que les son atribuidas por normas jurídicas (Constitución, Leyes, y en algunos casos, Reglamentos), mientras que los particulares pueden hacer todo cuando no les esté de alguna manera prohibido. Pero debe conocerse que la 'competencia' de un órgano público -además de la forma en que se ejerce- tiene otros dos elementos básicos: la materia y los poderes jurídicos. La 'materia' de la competencia es el conjunto de temas o 'cometidos' que las normas le atribuyen. Los 'poderes jurídicos' son todos los actos, contratos, y actividades, necesarios y racionales que pueden y deben hacer para cumplir los cometidos o sea para cumplir la materia de la competencia. El principio de la especialidad recae precisamente sobre la materia o cometidos atribuidos a los órganos y no recae sobre los poderes jurídicos. Lo que debe ser expresamente atribuido por la Constitución, Ley o Reglamento es la materia de la competencia. Los poderes jurídicos, en cambio, pueden ser 'implícitos', es decir no explicitados en la atribución de competencias. Aseverar que el Poder Ejecutivo no puede celebrar contratos con una empresa privada (lo que es un 'poder jurídico y no un cometido') es un desconocimiento flagrante del Derecho Público. Sería como afirmar que el Poder Ejecutivo no puede hacer limpiar los pisos de su edificio, o no puede contratar gente que le pinte una pared, o no puede reparar sus techos si estuviesen agujereados, contratando a quien lo haga, 'porque no existe norma constitucional, legal o reglamentaria que le atribuya la capacidad de pintar paredes, limpiar pisos o reparar techos'".

Básicamente, esos han sido los argumentos que nosotros hemos tomado para desechar el tratamiento de esta petición. Me parece que la Comisión hoy no podría resolver este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando dice "no podría", se refiere a su sector parlamentario.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- No. Yo pediría no resolver este asunto hoy. Pido una postergación.

Yo estoy planteando que no podríamos tratar el tema en función de los criterios con que nos hemos manejado en la Comisión, que siempre han sido de tolerancia y tratando de que no tengamos un partido cuatro a tres o seis a cinco; siempre hemos tratado de realizar un trabajo conjunto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo no solo reconozco, sino que además, practico y respeto las normas de la cortesía y de la tolerancia parlamentaria. He presentado una moción en mi legítimo derecho y ante un planteamiento que formalmente esta Comisión tiene a estudio.

Es muy interesante todo lo que usted ha leído, que ha sido producido por el doctor Korzeniak, a quien naturalmente mucho respetamos desde el punto de vista académico. Pero, me parece que no tiene nada que ver con los fundamentos que yo esgrimía. Independientemente de los aspectos formales o de procedimientos, creo que estamos ante un asunto con suficiente entidad como para generar esta instancia, que por lo menos para algunos de nosotros, es menester realizar. Para ello ni siquiera era necesario que este importante conjunto de ciudadanos presentaran esta petición y la acompañaran con su firma ante la Cámara de Representantes. Bastaba con que nosotros propusiéramos a la Comisión citar a estas autoridades en el ejercicio del derecho de contralor y con relación a la iniciativa que los señores legisladores tenemos de convocar a autoridades nacionales. En este caso, se agrega la circunstancia de que hay un planteamiento, a mi juicio, serio, bien fundamentado y acompañado por la voluntad de un número muy importante de ciudadanos del Uruguay.

Quiero decir que mantengo la moción presentada. Advertí que el señor diputado Ope Paquet -no quiero interpretar sus palabras- complementaba la moción en el sentido de su interés de invitar también a los proponentes para consultarlos sobre el alcance de la petición que han formulado. Por supuesto, me parece absolutamente de recibo. No pretendo forzar una votación; simplemente, he presentado una moción, y si algún señor legislador o bancada parlamentaria pide una postergación, no me voy a oponer a ella. Lo que sí digo es que mantengo la moción, no la retiro, y solicitaría, a quienes piden su postergación, si en la próxima sesión podemos tomar una decisión. No sé si estamos de acuerdo en ese sentido, en función del planteo de la señora diputada Bottino.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Eso es lo que planteábamos, pero además hacíamos otras consideraciones.

Para nosotros sigue siendo prioritario el tratamiento de los proyectos de ley que estaban en consideración. Por lo tanto, queremos que se mantenga ese régimen.

En definitiva, las consideraciones del señor diputado de los Santos hacen a la pertinencia del tratamiento, no de una petición referida al juicio político. Eso es a lo primero que tenemos que abocarnos como Comisión.

Entrar a convocar delegaciones -que van a ser numerosísimas- para referirnos a un contrato que ni siquiera conocemos -porque hace referencia a que está publicado en la página web de tal fecha, pero ni siquiera lo identifica- nos parece que sería entrar al procedimiento que, inclusive, tendríamos que analizar cuál es. Empezar a convocar delegaciones sería abocarnos al tratamiento del tema y para nosotros hay un escalón anterior, que es el análisis formal de la pertinencia. Entiendo que el contralor está dentro de las potestades de cualquier legislador, pero lo que vamos a empezar a tratar acá es un juicio político, solicitado por un conjunto de ciudadanos que firman un derecho de petición. Es a esto a lo que nos abocaríamos, en el caso de que entendiéramos su pertenencia.

Frente a eso, con el señor diputado de los Santos hicimos algunas consideraciones en cuanto a planteos formales que debemos analizar en forma previa al tratamiento. Por eso nos parece que entrar a convocar delegaciones implicaría abocarnos al tratamiento de la petición, que es lo que tenemos que considerar.

En función de eso y teniendo en cuenta los tiempos que estábamos manejando entendíamos que teníamos que trasladarlo a nuestra bancada; tenemos que analizar si corresponde que lo tratemos o no y el procedimiento, porque el doctor Korzeniak, cuando analiza en su obra el procedimiento, también hace otras observaciones que, sinceramente, quiero leer y considerar, porque es un tema grave. Inclusive, el juicio político se refiere -lo expresa contundentemente la Constitución de la República- a delitos graves. Por eso creo que hay consideraciones formales que nosotros necesariamente debemos analizar con detenimiento antes de llegar a un pronunciamiento.

Entiendo la moción presentada por el señor presidente de la Comisión, pero empezar a convocar a delegaciones implica abocarnos al tratamiento del tema y creo que hoy, tal como lo planteaba el señor diputado de los Santos, no corresponde adelantarnos en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer dos aclaraciones.

En primer lugar, cuando hago este planteamiento, no estoy postulando que posterguemos o que pasemos a un segundo plano el análisis de los proyectos que hemos definido como prioritarios. Ese es un tema que hace a la coordinación del trabajo de la Comisión. A los efectos de que eso no ocurra, esta instancia que estamos promoviendo, eventualmente, podríamos coordinarla para un día distinto del de la reunión semanal y ordinaria de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Me parece que es de fácil resolución.

En segundo término, la segunda aclaración: no he propuesto empezar a recibir delegaciones. He propuesto que se convoque a tres funcionarios, en una sola instancia. Creo que no insumiría más de una hora o de una hora y media de trabajo de la Comisión. Podría ser un miércoles o un día diferente.

En ese sentido, pediría que no se atribuyeran a mi planteamiento más efectos de los que tiene. Me parece que ha sido muy claro y muy concreto.

Ahora, por supuesto, frente a él puede haber distintas sensibilidades, opiniones y actitudes políticas. Yo mantengo la moción y, en tal caso, consulto si hoy hay que ponerla a consideración y votar a favor o en contra, por mayoría o unanimidad, o si la bancada de Gobierno nos solicita tiempo para responder a la moción que hemos presentado. En este caso, yo estoy dispuesto a concederlo; podría tratarse en las próximas sesiones. No tendría inconveniente en conceder el tiempo que se solicita, repito, por una elemental razón de cortesía que se invocaba aquí, deber al que, por supuesto, no quiero faltar.

SEÑOR DE LOS SANTOS (Darcy).- Luego de mi intervención, cuando el señor presidente hace la aclaración, recoge el planteo de abrir la convocatoria del señor diputado Pasquet -por lo menos, lo entendimos así- cuando hace alusión a la organización de ciudadanos que presentó el petitorio. Creo que nos referíamos a eso.

Una cosa es que el Poder Legislativo, en su función de contralor, convoque al Poder Ejecutivo para hacer una consulta sobre un emprendimiento tan importante, porque indudablemente pueden existir dudas y todo lo demás, pero otra cosa es desencadenar, a partir de un petitorio, una situación que después podrá no tener consecuencias políticas, pero va a hacer ruido.

Con toda sinceridad, nosotros entendemos que este es un tema muy importante, como lo fue en el período 2000- 2005 todo el proceso de construcción de la primera planta pastera en el país, porque es de interés general. Yo estoy seguro de que ningún partido político que tenga aspiraciones legítimas a ganar las próximas elecciones piensa

que no es un cambio sustantivo tener o no esta tercera planta en el país. Descarto que haya acá algún tipo de interés de esos.

En función de toda esa seriedad, me parece que son situaciones distintas y tampoco estoy generando alarmismo en que si se desata el juicio político caerá la instalación de la planta. Sabemos que no es la misma situación y, por ende, también entendemos que este petitorio, más allá de las situaciones que, a futuro, pueda ocasionar al país, no es lo suficientemente fundado. Eso no quita que nosotros, como órgano de contralor del Poder Ejecutivo, no convoquemos todas las veces que sea necesario al Poder Ejecutivo a participar de esto, pero no en este marco. Ese es mi planteo hoy. Por eso pedimos la consideración de la moción del señor presidente para la próxima sesión.

SEÑOR PASQUET (Ope).- Voy a ser muy breve, porque como lo había anunciado al principio de la sesión, me tengo que retirar y no puedo permanecer más en Sala, pero yo voy a votar a favor de la propuesta del señor diputado de los Santos en el sentido de postergar la consideración del tema. Creo que nos va a venir bien a todos para conversar entre nosotros informalmente y ver qué cauce le podemos dar a esto, porque acá no hay interés en generar un escándalo ni una batahola en torno a eso; no es eso. Lo que queremos hacer es una discusión jurídica seria para que el Poder Ejecutivo nos diga qué es lo que entiende que está haciendo. Yo me conformo con eso. Después veré si estoy a favor o en contra.

Yo estoy genéricamente a favor de la inversión extranjera directa en nuestro país; la necesitamos. Estuve a favor de la primera planta y, en principio, estoy a favor de la segunda, pero no me niego a escuchar razones a favor y en contra. Entonces, lo primero es saber qué entienden que han hecho porque se viene hablando de un contrato con UPM y, a mi juicio, no es lo que tenemos. Entonces, creo que debemos buscar los mecanismos conducentes a escuchar esa opinión y a preguntar con serenidad al Poder Ejecutivo sobre los distintos aspectos del asunto, escuchar su palabra y, desde mi punto de vista -no tiene que ser el de los demás miembros de la Comisión-, esto está totalmente desconectado de cualquier planteo de juicio político. Yo no veo cómo se ata esto con un juicio político. Creo que estamos considerando un título para introducir el asunto, pero lo que nos interesa no es el ruido, sino las nueces: ver qué es lo que está pasando con esto. Cuando los ciudadanos nos pregunten: "¿Escuchaste el audio del doctor Lutz? ¿Ustedes qué van a hacer con eso? ¿El Parlamento no va a hacer nada? Esto está cuestionado. ¿Ustedes qué van a hacer?". Es muy difícil decir que simplemente no tratamos el tema.

Entonces, por todas esas razones, creo que tenemos que buscar la manera de abordar esta cuestión y si a ello conduce prorrogar la consideración del asunto, desde ya voto a favor, sin ninguna duda.

SEÑORA BOTTINO (Cecilia).- Creo que lo que expresó el señor presidente y lo que acaba de expresar el señor diputado Pasquet nos va guiando un poco en virtud de algunas consideraciones que hacíamos, porque es una decisión política abordar o no este tema y, si lo abordamos, qué contenido y qué marco le damos, porque si estamos acotados por la petición y lo que vamos a tratar, tenemos que considerar que es un juicio político y, en virtud de ello, hacer el análisis a que hacía referencia hoy. Debemos analizar si se trata de una violación grave a la Constitución de la República o no y ver si el contrato vulnera disposiciones constitucionales relativas al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo, a los gobiernos departamentales, a los consejos de enseñanza, a UTE, a OSE, a Inefop, a Antel… Se citan otras disposiciones constitucionales. Por eso, si nos abocamos al tratamiento en el marco de lo que es la petición y en función del juicio político, iría mucho más lejos que convocar a tres autoridades.

Es más: a nosotros nos parecía que tendríamos que requerir ser asesorados hasta por la cátedra en función de las disposiciones constitucionales a que se hace referencia y en virtud de que hay un marco normativo establecido por la Constitución de la República que establece por dónde tenemos que transitar.

En virtud de lo que expresaron los señores diputados creo que eso requiere un acuerdo político y, por eso, proponíamos trasladarlo a nuestra bancada política y acordar, como Comisión, si nos vamos a ceñir estrictamente al juicio político y a la petición y, como tal, nos abocamos a ella, y también definir qué tratamiento le damos y a quiénes convocamos. Creo que ese sería el camino que podríamos acordar en virtud del planteo del señor presidente, del señor diputado Pasquet y de lo que planteamos con el señor diputado de los Santos y, en función de eso, tomar una definición en la próxima reunión de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- En ese caso, queda presentada la moción y acordamos la postergación de este tema para la próxima sesión sobre la base del intercambio que hemos tenido.

Corresponde pasar a considerar el asunto que figura en primer término del orden del día: "Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional".

La Mesa consulta cuál es el temperamento de los señores diputados en cuanto al tratamiento de este asunto en el sentido de si la voluntad política es considerar el proyecto de ley en su integralidad o si el propósito es analizarlo por capítulos.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Se levanta la reunión.

